

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ВИДІВ ПРАВОВИХ НОРМ ЯК ЕЛЕМЕНТА МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Пустовіт Оксана Анатоліївна

*аспірантка кафедри адміністративного
та фінансового права*

*Національний університет «Одеська юридична академія»
м. Одеса, Україна*

Одним із основних елементів механізму правового регулювання державної служби є правові норми, які є не тільки безпосередньо пов'язаними як з іншими основними, так і з факультативними елементами, але, у переважній більшості, є визначальними щодо них. Питанням правових норм як елементів механізму правового регулювання державної служби увага не приділялася, хоча це питання має важливе і доктринальне, і нормативне, і практичне значення. Особливості правових норм як елемента механізму правового регулювання державної служби мають, насамперед, прояв у їхній класифікації.

Для механізму правового регулювання державної служби важливе значення має класифікація правових норм за *юридичною силою*, оскільки саме ця класифікація, з одного боку, надає уяву не тільки про систему законодавства про державну службу, але й про його структуру, а з іншого – і система, і структура службового законодавства обумовлює сам критерій запропонованої класифікації [1, с. 161]. Отже, за юридичною силою правові норми законодавства про державну службу слід класифікувати на: а) *норми законів* б) *норми підзаконних нормативних актів*. Важливо звернути увагу на те, що така класифікація дозволяє стверджувати про динаміку пріоритетності норм законів у регулюванні питань державної служби у порівнянні з нормами підзаконних нормативно-правових актів. Прикладом цього є чинний Закон «Про державну службу» [2], який передбачив цілий ряд питань, які раніше регулювалися підзаконним нормативно-правовими актами, зокрема щодо: порядку проведення конкурсу на зайняття посади державної служби; призначення на посаду державної служби; робочий час і час відпочинку; схеми посадових окладів; надбавки, доплати, премії, компенсації.

За таким критерієм, як *предмет правового регулювання* слід виокремити такі правові норми: а) *конституційні*: (Конституція України, Закон «Про громадянство України» тощо); б)

адміністративні: Закони «Про державну службу» і «Про запобігання корупції», КУпАП тощо; в) *фінансові*: ст. 45–52 Закону «Про запобігання корупції»; г) *трудові*: ст. 56, 86, 90 КЗпП; д) *кримінальні*: ст. 88, 89, 91, 364–370 КК України тощо. Запропонована класифікація дозволяє розглянути співвідношення правових норм публічних та приватних галузей права у сфері державної служби та зазначити, що державна служба є публічно-правовим інститутом, в якому переважають норми публічних галузей права і, насамперед, адміністративного права.

Виходячи із такого критерію, як *функції у механізмі правового регулювання*, що слід виокремити такі види правових норм (на прикладі Закону «Про державну службу» [2]):

а) *установчі*: закріплюють понятійний апарат (ст. 1, 2); принципи державної служби (ст. 4), категорії посад державної служби (ст. 6); правовий статус державного службовця (ст. 7–11) тощо [2]. Ці норми мають наскрізний характер і стосуються як адміністративного права (і його інституту державної служби), так й інших галузей права (конституційного, фінансового, сімейного, цивільного тощо), оскільки ряд установчих правових норм, що надають визначення окремих понять («державна служба», «державний службовець», «керівник державної служби у державному органі», «посада державної служби» тощо) є універсальними і використовуються в різних галузях права;

б) *загальні*: регулюють питання державної служби, які мають значення для всього інституту державної служби: управління державною службою, вступ на державну службу; службова кар'єра; оплату праці; робочий час; час відпочинку; дисциплінарна відповідальність; припинення державної служби тощо;

в) *спеціальні*: регулюють питання проходження видів державної служби: адміністративної; спеціалізованої; мілітаризованої [3, с. 92].

Використання для класифікації критерію *зміст правової норми* свідчить про те, що їх можна класифікувати на:

1) *матеріальні*. Стосовно цього виду норм важливо зауважити, що в теорії державної служби цьому питанню приділено певну увагу, а здобуті наукові положення є цілком прийнятними і у рамках цього матеріалу, що дозволяє перейти до другого виду норм – процесуальних норм;

2) *процесуальні*. Важливо зазначити, що у державній службі питання процесуальних норм залишається відкритим, оскільки немає єдиної точки зору щодо нього, зокрема щодо: а) найменування цього виду: «процесуальні» або «процедурні» б) його змістовного наповнення. Видається, що у контексті державної служби щодо правових норм логічним є використання найменування «процесуальні норми», які, у теорії права, є «невід'ємним класифікуючим видом» щодо

матеріальних норм. Найменування «процесуальні норми» обумовлено тим, що норми, які не належать до матеріальних, і які регулюють відносини у сфері державної служби, є, за своїм змістом неоднорідні, тобто вони регулюють різні «порядки дій», яких складно виокремити в одну групу, оскільки вони мають як різні підстави, так і різні завдання.

Оскільки функціонування державної служби є можливим тільки за умови наявності цілої системи різних «порядків дій», то видається, що ці порядки можуть мати один із двох видів:

а) процедура. При цьому, процедури стосуються тільки «тих дій», які мають виключно позитивний характер, тобто є правовими, зокрема: захист права на державну службу, вступ на державну службу, конкурс, призначення на посаду державної служби, укладення контракту, прийняття Присяги тощо. Отже, у цьому разі йдеться про службові процедури. Безперечно, названі вище процедури регулюються відповідними правовими нормами, які є процедурними. Важливо зазначити, що процедурні правові норми можуть передбачатися як законами, так і підзаконним правовими актами (напр., Порядок обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби тощо). Отже, *процедурні* норми є підвидом процесуальних правових норм;

б) провадження. Окрім процедурних норм, є норми які регулюють «проваджувальні порядки», тобто провадження. На відміну від процедури, провадження характеризується тим, що: 1) воно пов'язано із протиправними діями суб'єктів службових правовідносин, тобто вчиненням ними правопорушень, зокрема дисциплінарного, адміністративного, кримінального; 2) воно регулюється виключно законами: ст. 64–79 Закону «Про державну службу» [2] – дисциплінарне провадження; КУпАП – адміністративне провадження, КПК України – кримінальне провадження; 3) перелік його видів є вичерпним; 4) його завданням є забезпечення притягнення державного службовця, який вчинив правопорушення, до відповідного виду юридичної відповідальності. Отже, як видається, правові норми, які регулюють питання щодо притягнення державного службовця до юридичної відповідальності мають особливості, не властиві службовим процедурам, що дає підстави виокремити їх в окремий підвид процесуальних норм – *проваджувальні* норми.

Важливе значення має класифікація правових норм за *ступенем загальності* [4, с.107] у сфері державної служби на:

а) *загальні*, особливостями яких є те, що їх дія поширюється на всю державну службу (адміністративну, спеціалізовану і мілітаризовану). Такі норми передбачаються, переважно, законами.

Водночас, в окремих випадках, такі норми можуть передбачатися і підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема: постановами КМУ та наказами Мін'юсту тощо;

б) *спеціальні*, особливостями яких є те, що вони поширюються на окремі види державної служби: або адміністративну; або спеціалізовану; або мілітаризовану, тобто мають видовий (підвидовий) характер. Названі норми передбачаються як законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами;

в) *локальні*, особливостями яких є те, що вони: приймаються керівником державного органу (наказ) або його колективом (рішення – Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу); поширюють свою дію на державних службовців конкретного державного органу; передбачаються у: посадових інструкціях; нормативних розпорядженнях місцевих органів виконавчої влади; кваліфікаційних вимогах щодо кандидатів на посаду у державній служби тощо; стосуються тільки адміністративної державної служби.

Література:

1. Кривицький Ю.В., Горова О.Б. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання. Київ: Київський Національний Університет внутрішніх справ. 2010. 260 с. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/b7f9ae6f-fa5d-4b0e-bdb9-2bf11c8de5ee/content>

2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

3. Гришук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1048/1/02-18_GryschukDRUK.indd.pdf

4. Теорія держави та права: навч. посіб. [С. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К.: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с. URL: https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/tdp/navch_pos_tdp.pdf